

Milánkovich András:

Igazolatlan mulasztás? I.

Miért voltak bő egy hónapon keresztül jogilag feloldhatatlan, ellentmondásos helyzetben a szakképző iskolák? Sikerült-e a helyzetet jól feloldani? Cikkünk I. része

Egy korábbi cikkünkben már [beszámoltunk](#) a 2013. április 5-én kihirdetett és mindössze másfél napos felkészülési időt követően, április 7-én hatályba lépett, közel 35.000 oldalra rugó szakképzési kerettantervről. Mindeddig nem foglalkoztunk azonban bővebben azzal a helyzettel, amelyet a **saját magával lépést tartani nem tudó jogalkotás** alakított ki: a szakképző iskolák az egymással nem egyeztetett törvények miatt törvénysértő állapotba kerültek – amelyből több mint egy hónapig nem volt kiút. E cikkben az említett törvénysértő állapot mibenlétét vizsgálom, míg a következő írás a helyzet – véleményem szerint hibás – feloldását mutatja be.

A vizsgálat előtt azonban érdemes egy kis oktatási jogi fogalommagyarázattal kezdeni: Szakképző iskola: a **szakközépiskolákat és a szakiskolákat** magába foglaló elnevezés a nemzeti köznevelésről szóló [2011. évi CXCV. törvényben](#) (a továbbiakban: **Nkt.**) [7. § (1) bekezdés d)-e) pontok].

Nemzeti Alaptanterv (Nat.): az iskolai nevelés-oktatás tartalmi egységességét, az iskolák közötti átjárhatóságot, a kötelezően elsajátítandó műveltségterületet stb. tartalmazó dokumentum [Nkt. 5. § (4) bekezdés; [110/2012. \(VI. 4.\) Korm. rendelet](#)].

Kerettantervek: a Nat.-ban foglaltak érvényesülését biztosító, az egyes iskolatípusokra kiadott dokumentumok, amelyek tartalmazzák a nevelés-oktatás céljait, a tantárgyi rendszert, a tantárgyak témaköreit, tartalmukat stb. [Nkt. 5. § (5) bekezdés]. Kerettantervből tehát elméletileg többféle is létezik, amelyek közül az adott intézmény választhat.

Szakképzési kerettanterv: Azok a kerettantervek, amelyek az iskolai rendszerű szakképzésben országsszerte **egységesen és kötelezően** alkalmazandók az egyes szakmák oktatására. A szakképzésről szóló [2011. évi CLXXXVII. törvény](#) (a továbbiakban: **Szt.**) és egyes vonatkozó miniszteri rendeletek alapján, szintén **miniszteri rendeletben adják ki** [Nkt. 5. § (7) bekezdés, Szt. 8. § (1) bekezdés].

Ez az a mellékleteivel együtt **közel 35.000 oldalas rendelet**, amelyről korábban [írtunk](#).

Pedagógiai program: A nevelő és oktató munka az óvodában, az iskolában, a kollégiumban pedagógiai program szerint folyik. A pedagógiai programjáról minden intézmény maga dönt; a nevelőtestület fogadja el és az intézményvezető hagyja jóvá. Ennek részét képezi a kerettanterveket szűk körben kiegészítő helyi tanterv és a szakképző iskolák esetében a **szakmai program** [Nkt. 26. § (1)-(2) bekezdés; Szt. 7. § (3) bekezdés].

Szakmai program: A szakképző iskolákban a pedagógiai program kötelező eleme. Az intézmények alakítják ki, a miniszteri rendeletben kiadott szakmai és vizsgakövetelmény, valamint a már említett, adott szakképzésre vonatkozó szakképzési kerettanterv alapján [Szt. 7. § (3) bekezdés].

*

Az alapfogalmak megismerése után megvizsgálhatjuk: **hol vannak a rendszerbe kódolt buktatók?**

A 2012. szeptember 1-jén hatályba lépett **köznevelési törvény** átmeneti rendelkezései között szerepelt a következő (azóta módosított) norma:

*„Az iskola **2012. december 31-ig** felülvizsgálja a pedagógiai programját, annak érdekében, hogy a kerettantervről szóló jogszabály, valamint e törvény rendelkezéseinek megfelelően” [97. § (14) bekezdés]*

A törvény felhatalmazta ugyan az oktatásért felelős minisztert (az emberi erőforrások miniszterét) a kerettantervek miniszteri rendeletben történő kiadására, ám erre határidőt nem adott.

Ezzel párhuzamosan a **szakképzési törvény** felhatalmazta a szakképzésért és felnőttképzésért felelős minisztert (a nemzetgazdasági minisztert) a szakképzési kerettantervek kiadására: eleinte 2012. július 31-ig, egy módosítás után pedig szintén **2012. december 31-ig** kellett e kötelességének eleget tennie [Szt. 92. § (26) bekezdés].

Innentől kezdve a két fenti feladatra vonatkozó határidők együtt mozogtak tovább; az időpontok pedig később (2013. január 1-jén) **2013. március 31-re** módosultak. Eddig a napig kellett tehát **egyrésztől kiadni az új szakképzési kerettanterveket** [Szt. 92. § (26) bekezdés], **másrésztől** az érintett iskoláknak – és a szakképző iskola is iskolának minősül – **ezzel a kerettantervekkel összhangban felülvizsgálni** a pedagógiai programjukat (amelynek a fentiek szerint része a szakképzési kerettanterven alapuló szakmai program is) [Nkt. 97. § (14) bekezdés].

A feladat elméletileg különösebb nehézség nélkül megoldható lett volna. Ennek azonban előfeltétele, hogy a szakképzési kerettanterv (amiből a programjukat felülvizsgáló intézményeknek szükségképpen dolgozni kell) ki legyen adva, még hozzá lehetőleg ne a határidő előtti legutolsó pillanatban. A valóság természetesen másképp alakult: **a kerettantervekről szóló miniszteri rendeletet csupán az április 5-i Magyar Közlönyben hirdették ki.** Ennél fogva a szakképző iskolák sem tehettek eleget az Nkt.-ban megfogalmazott követelményeknek, hiszen **a határidő már eleve eltelt, mire a munka alapját képező kerettantervek egyáltalán megismerhetővé váltak.** [Megjegyezzük: az Nkt. 97. § (14) bekezdésben kapott másik feladatnak, vagyis a pedagógiai program Nkt.-val való összhangba hozatalának akadály nélkül meg tudtak felelni a szakképző iskolák is.]

A szakképző iskolákat – minthogy az irányadó határidő már eltelt – március 31-ét követően már nem kötötte időponthoz a jogszabály. A szakmai programmal kapcsolatos feladatokra vonatkozó egyetlen norma az Szt.-ben volt megtalálható:

„A szakmai és vizsgakövetelmény és a szakképzési kerettanterv alapján a szakképző iskolában a pedagógiai program részeként szakmai programot [...] kell kidolgozni.” [7. § (3) bekezdés]

Mivel azonban a szakképző iskolák szükségszerűen elmulasztották a felülvizsgálatra vonatkozó, Nkt.-ből eredő kötelezettségeiket, e norma érvényesülése is a levegőben lógott.

Hogy miért fontos mindez?

1) Az Nkt. értelmében az illetékes fővárosi és megyei **kormányhivatal hatósági ellenőrzés keretében vizsgálja** a köznevelési intézmény jogszabályi feltételeknek megfelelő működését. A szabálytalan működés jogkövetkezménye a felhívástól és a fenntartó felé történő jelzéstől a felügyeleti bírságon át sokféle lehet [Nkt. 79. § (2)-(3) bekezdés].

2) A kormányhivatal **mellett a fenntartó is széles körű ellenőrzési, jóváhagyási jogkörökkel rendelkezik**, amely kiterjed például a pedagógiai programra is [Nkt. 83. § (2) bekezdés, különösen i) pont].

3) Nem zárható ki egyértelműen a **pedagógiai-szakmai ellenőrzés** relevanciája sem, amely ugyan a pedagógusi munka értékelésére irányul, ám vizsgálati módszerként alkalmazza a pedagógiai dokumentumok vizsgálatát. [Nkt. 87. § (3)-(4) bekezdés] Az ilyen tudomásszerzés esetén esetleg szintén megindulhat az 1) szerinti eljárás.

Összességében jól látszik, hogy **az ismertetett törvényi szabályozás már hónapok óta magában hordozta a konfliktus lehetőségét, amely végül 2013. április 1-jén realizálódott**, a határidő elmulasztásával. Az is megállapítható, hogy a vonatkozó jogszabályok feladatot róttak a szakképző iskolákra, ám arra megfelelő határidőt nem szabtak. Eközben viszont **a lehetséges jogkövetkezmények széles skálája fenyegette a címzetteket**. Jóllehet, a szankciók bizonyára nem kerültek alkalmazásra, ám az alkalmazhatóságuk pusztá lehetősége is **rávilágít a rendszer diszfunkciójára**. A megfelelő megoldás a határidők elválasztása lett volna: a kerettanterv kiadására korábbi, a pedagógiai program felülvizsgálatára későbbi határidő megállapítása. A köztes időtartam garantálhatta volna a jogszabálynak való megfelelést.

Nyilván nem e probléma jelenleg a magyar közoktatás leginkább megosztó ügye. Abból a szempontból azonban kifejezetten releváns, hogy rávilágít, milyen kaotikus állapotok uralkodnak jelenleg a jogalkotásban, valamint hogy átgondoltabb kodifikációs munkával könnyedén kiküszöbölhetők lennének a hasonló „önbuktatók”.